

## **Η πολιτική συνοχής ως πλαίσιο τοπικής ανάπτυξης**

**Βασιλική Ζαχαρή**

*Υπ. Διδ. Πολεοδομίας & Χωροταξίας, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
zachariv@central.ntua.gr*

**Ευάγγελος Ασπρογέρακας**

*Δρ. Πολεοδομίας & Χωροταξίας, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο  
v.aspro@uclmail.net*

### **Περίληψη**

Σε ένα πλαίσιο ολοκλήρωσης των οικονομικών σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο η προσοχή σταδιακά στρέφεται από τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιφερειών στα «απόλυτα» ή «ανταγωνιστικά» πλεονεκτήματα που μπορούν να εντοπιστούν με μοναδικό τρόπο σε συγκεκριμένους τόπους, εξέλιξη με σημαντικούς χωρικούς μετασχηματισμούς. Στο ίδιο πλαίσιο η πολιτική συνοχής της ΕΕ, αναδιαμορφώνεται, με την εισαγωγή της έννοιας της εδαφικής συνοχής, ως στόχο που συμπληρώνει εκείνους της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, υποδηλώνοντας μία έμφαση στη χωρική διάσταση κατά τη διαδικασία της ανάπτυξης. Ως βασική συνιστώσα της αναπτυξιακής διαδικασίας για περιφέρειες και χωρικές ενότητες εν γένει αναδεικνύεται η έννοια του εδαφικού κεφαλαίου και η διαμόρφωση ενός νέου μοντέλου «κατά τόπους» ανάπτυξης. Ως επιχειρησιακή έκφραση της θεώρησης αυτής, οι κατευθύνσεις για τη νέα προγραμματική περίοδο (2014-2020) εισάγουν νέες μεθόδους για την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής, οι οποίες εμπλέκουν και κινητοποιούν τις τοπικές κοινότητες, με σκοπό την υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων που συμβάλλουν στην επίτευξη της νέας στρατηγικής για την ανάπτυξη της ΕΕ που υιοθετήθηκε το 2010, της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται νέα εργαλεία ολοκλήρωσης για την υλοποίηση χωρικών στρατηγικών, όπως η «τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία κοινοτήτων» και οι «ολοκληρωμένες εδαφικές επενδύσεις» που υλοποιούνται σύμφωνα με τα χωρικά χαρακτηριστικά λειτουργικών περιοχών. Προϋπόθεση για την εφαρμογή των νέων μεθόδων περιφερειακής ανάπτυξης αποτελεί η ολοκληρωμένη προσέγγιση για την εφαρμογή των σχετικών δράσεων, με στόχο το συντονισμό των πολιτικών, αλλά και διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, ακόμα και

με υπέρβαση των παραδοσιακών διοικητικών ορίων, καθώς και με την εμπλοκή ποικίλων δρώντων.

*Λέξεις – Κλειδιά*

Εδαφική συνοχή, εδαφικό κεφάλαιο, κατά τόπους ανάπτυξη, πολιτική συνοχής, χωρική διακυβέρνηση

## **0. Εισαγωγή**

Στο άρθρο αυτό επιδιώκεται (α) η ένταξη πρόσφατων πολιτικών της ΕΕ σε ένα ευρύτερο πλαίσιο θεώρησης των οικονομικών αλληλεξαρτήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο, (β) η συσχέτιση των πολιτικών αυτών όπως εκφράζονται μέσω των νέων κατευθύνσεων της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2014-2020, με την προσέγγιση που αναδεικνύει το εδαφικό κεφάλαιο μιας περιοχής ως βασική συνιστώσα ανάπτυξης και (γ) η αναγνώριση επιχειρησιακών εργαλείων που φαίνεται να προκύπτουν καθώς και η ανάλυση των χαρακτηριστικών τους.

Στην προσπάθεια αυτή θα προσεγγισθούν θεωρίες που αναδεικνύουν την έννοια του εδαφικού κεφαλαίου και που συνδέονται με την αναδιαμόρφωση των υποδειγμάτων περιφερειακής πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο θα ενταχθεί η χωρική διάσταση και η κατά τόπους προσέγγιση ως νέα στοιχεία των πολιτικών περιφερειακής και χωρικής ανάπτυξης όπως προκύπτουν μέσα από τα σχετικά κείμενα της ΕΕ αλλά και του ΟΟΣΑ. Παράλληλα θα αναζητηθεί ο ρόλος του χωρικού σχεδιασμού και τα νέα χαρακτηριστικά που αποκτά στην προσπάθεια σύγκλισης με την περιφερειακή πολιτική. Αναμένεται τα νέα εργαλεία υλοποίησης χωρικών στρατηγικών, όπως προκύπτουν στη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020, να φέρουν χαρακτηριστικά συμβατά των νέων πολιτικών προσεγγίσεων.

Τέλος, θα γίνει αναφορά στην ελληνική προσέγγιση κατά το σχεδιασμό της επόμενης προγραμματικής περιόδου ενώ στα συμπεράσματα της εργασίας θα επιχειρηθεί, πέραν της κριτικής θεώρησης των παραπάνω, και η διατύπωση ορισμένων προβληματισμών που προκύπτουν για την ανάπτυξη της υπαίθρου.

## **1. Η ανάδειξη του τοπικού στο παγκόσμιο πλέγμα οικονομικών αλληλεξαρτήσεων**

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης που χαρακτηρίζεται από την ολοένα και μεγαλύτερη ολοκλήρωση των οικονομικών σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο συνεπάγεται σημαντικούς χωρικούς μετασχηματισμούς. Η τεχνολογική εξέλιξη και η αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου των επιχειρήσεων που έλαβε χώρα τα τελευταία τριάντα περίπου χρόνια θεωρούνται βασικά αίτια που οδήγησαν σε διάφορες χωρικές ανακατατάξεις και μετασχηματισμούς. Στο παγκόσμιο αυτό πλαίσιο νέα κέντρα λειτουργιών αναδεικνύονται, ενώ περιφέρειες που δεν έχουν την ικανότητα να προσαρμοστούν στα νεότερα δεδομένα μένουν στο περιθώριο της ανάπτυξης.

Όπως επισημαίνει ο Castells (1996), η μετάβαση στην εποχή της πληροφορίας και η τεχνολογική εξέλιξη συντέιναν στην αλλαγή του μοντέλου οργάνωσης της παραγωγής, η οποία οδήγησε στη μεγαλύτερη δικτύωση και στην αποκέντρωση των οικονομικών υποκειμένων. Στο πλαίσιο αυτό ο χώρος επαναπροσδιορίζεται ως «χώρος των ροών» (Castells, 1996) στον οποίο οι πόλεις και οι περιφέρειες χαρακτηρίζονται από την ικανότητά τους να ενσωματώνονται σε παγκόσμια δίκτυα οργάνωσης και επομένως η χωρικότητά τους δεν εξαντλείται στα γεωγραφικά τους όρια, αλλά εκτείνεται ανάλογα με τη χωρική δικτύωση των δρώντων που συμμετέχουν στις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτισμικές λειτουργίες των διάφορων πόλεων και περιφερειών (Amin, 2004). Η διευκόλυνση των μετακινήσεων και η εύκολη διάχυση της επικοινωνίας μπορεί να άρουν σε πολλές περιπτώσεις χωρικούς περιορισμούς (Asprogerakas & Ioannou, 2007), όμως αυτό δε σημαίνει ότι οι διάφοροι τόποι μπορούν να ενσωματώνονται με ευκολία στο πλέγμα των παγκόσμιων αλληλεξαρτήσεων. Η προσέλκυση οικονομικών δραστηριοτήτων και πληθυσμού γίνεται το βασικό ζητούμενο για τις διάφορες περιοχές, οι οποίες από μόνες τους καλούνται να αναπτύξουν εκείνες τις ικανότητες που θα τους επιτρέψουν να ενταχθούν στα παγκόσμια χωρικά δίκτυα.

Αντίστοιχα, η μετάβαση από το παραγωγικό μοντέλο των μαζικών οικονομιών κλίμακας στο μοντέλο της «ευέλικτης εξειδίκευσης» από τη μεριά των οικονομικών μονάδων μετέβαλε τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός τόπου εγκατάστασης επιχειρήσεων. Ενώ κατά το προηγούμενο παραγωγικό μοντέλο οι τιμές των

συντελεστών παραγωγής –και κυρίως της εργασίας– ήταν ο βασικός παράγοντας που προσδιόριζε την επιλογή του τόπου εγκατάστασης των επιχειρήσεων, στην εποχή της ευέλικτης εξειδίκευσης οι επιχειρήσεις αναζητούν εκείνους τους παράγοντες που οδηγούν σε οικονομίες συγκέντρωσης, οι οποίες αναμένεται να αντισταθμίσουν την απουσία οικονομιών κλίμακας. Αυτό γιατί οι επιχειρήσεις στην περίπτωση αυτή είναι μικρού και μεσαίου μεγέθους και παράγουν εξειδικευμένα προϊόντα, ανάλογα με τις –συνεχώς μεταβαλλόμενες– προτιμήσεις των καταναλωτών (OECD, 2001: 16). Η οριζόντια δικτύωση με άλλες ίδιου τύπου επιχειρήσεις και η αξιοποίηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος συγκεκριμένων περιοχών είναι οι βασικοί παράγοντες που προκαλούν τις αναγκαίες οικονομίες συγκέντρωσης (π.χ. μείωση του κόστους συναλλαγών) ώστε οι επιχειρήσεις να εγκαθίστανται σε συγκεκριμένες περιοχές. Οι επιχειρήσεις, επομένως, αναζητούν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά από τους διάφορους τόπους τα οποία αναμένεται να διευκολύνουν την οικονομική τους λειτουργία και ,αντίστοιχα, οι διάφοροι τόποι αξιολογούνται ως προς την ικανότητά τους να προσφέρουν αυτά τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά.

Η μετάβαση στην εποχή της ευέλικτης εξειδίκευσης στρέφει την προσοχή από τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιφερειών (που αφορούν τις τιμές των συντελεστών της παραγωγής σύμφωνα με τη νεοκλασική οικονομική θεωρία) στα «απόλυτα» ή «ανταγωνιστικά» πλεονεκτήματα που αφορούν εκείνα τα χαρακτηριστικά που μπορούν να εντοπιστούν με μοναδικό τρόπο σε συγκεκριμένους τόπους. Προς αυτή την κατεύθυνση γίνεται λόγος για το «εδαφικό κεφάλαιο» των διάφορων περιοχών ακριβώς επειδή τα απόλυτα πλεονεκτήματα των περιφερειών οδηγούν σε μεγαλύτερες αποδόσεις και πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις επιχειρήσεις (θετικές εξωτερικές οικονομίες), τα οποία συνδέονται συνήθως με τις αναπτυσσόμενες οικονομίες συγκέντρωσης. Στο πλαίσιο του νέου οικονομικού παραδείγματος ο χώρος αναδεικνύεται σε αυτόνομο συντελεστή παραγωγής μαζί με την εργασία και το κεφάλαιο, κάτι ενδεικτικό της αύξησης της σημασίας του (OECD, 2001: 16).

Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται η έννοια του *χωρικού ανταγωνισμού* καθώς οι διάφοροι τόποι και περιοχές ανταγωνίζονται μεταξύ τους για την προσέλκυση δραστηριοτήτων και πληθυσμού. Διαπιστώνεται ότι η ανταγωνιστικότητα των διάφορων περιοχών εξαρτάται όχι μόνο από οικονομικούς παράγοντες, αλλά οι τελευταίες

αποκτούν πρόσθετη αξία από την ισχυρή παρουσία θεσμών και συγκεκριμένων σχεσιακών πλαισίων (Jessop, 1998: 7). Σύμφωνα με τους Herrschel & Newman (2002: 37), οι εδαφικοί πόροι μιας περιοχής συμπεριλαμβάνουν κοινωνικούς, πολιτιστικούς και θεσμικούς παράγοντες, διεπιχειρηματικές σχέσεις και στρατηγικές δικτύωσης, περιφερειακά συστήματα καινοτομίας, σχέσεις μεταξύ των διοικητικών κυβερνητικών επιπέδων, ζητήματα χρηματοδοτικών μέσων για την οικονομική ανάπτυξη κλπ. Διαπιστώνεται δηλαδή ότι οι παράγοντες που διαμορφώνουν το εδαφικό κεφάλαιο ποικίλουν, από φυσικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά ενός τόπου, μέχρι χαρακτηριστικά που είναι πιο δύσκολο να εντοπιστούν, όπως η ποιότητα ζωής, οι σχεσιακές δομές, οι τοπικές συνήθειες και παραδόσεις κλπ (Davoudi et al. 2008).

Ο ΟΟΣΑ προτείνει τον εξής ορισμό για τους παράγοντες που προσδιορίζουν το εδαφικό κεφάλαιο μιας περιοχής:

*«Οι παράγοντες αυτοί μπορεί να συμπεριλαμβάνουν τη γεωγραφική θέση μιας περιοχής, το μέγεθος, τον βαθμό παραγωγικού εξοπλισμού, το κλίμα, τις παραδόσεις, τους φυσικούς πόρους, την ποιότητα ζωής ή τις οικονομίες συγκέντρωσης που παρέχονται από τις πόλεις, αλλά μπορούν επίσης να συμπεριλαμβάνουν θερμοκοιτίδες επιχειρήσεων και βιομηχανικές περιοχές ή άλλα επιχειρηματικά δίκτυα που μειώνουν τα κόστη συναλλαγών. Άλλοι παράγοντες μπορεί να είναι «μη εμπορεύσιμες αλληλεξαρτήσεις» όπως οι κατανοήσεις, οι συνήθειες και οι άτυποι κανόνες που κινητοποιούν τους οικονομικούς δρώντες να εργαστούν μαζί υπό συνθήκες αβεβαιότητας ή η αλληλεγγύη και η σύγκλιση των ιδεών που συνήθως αναπτύσσεται στις συσπειρώσεις μικρών και μεσαίου μεγέθους επιχειρήσεων του ίδιου τομέα (κοινωνικό κεφάλαιο). Τέλος, σύμφωνα με τον Marshall υπάρχει ένας άυλος παράγοντας, «κάτι στην ατμόσφαιρα» που αναφέρεται ως «το περιβάλλον», το οποίο είναι το αποτέλεσμα ενός συνδυασμού θεσμών, κανόνων, πρακτικών, παραγωγών, ερευνητών και πολιτικών που καθιστούν μία δεδομένη δημιουργικότητα και καινοτομία δυνατή» (OECD, 2001:15).*

## 2. Θεωρητική πλαισίωση της έννοιας του εδαφικού κεφαλαίου<sup>1</sup>

Τα θεωρητικά υποδείγματα της ενδογενούς ανάπτυξης που αναπτύχθηκαν κυρίως τη δεκαετία του '80 αποτελούν τη βάση για την υποστήριξη ενός μοντέλου ανάπτυξης που δίνει έμφαση στην εδαφική διάσταση<sup>2</sup>. Η βασική υπόθεση εργασίας των θεωριών ενδογενούς ανάπτυξης έγκειται στην αναγνώριση ότι η τεχνολογική πρόοδος ενσωματώνεται σε ένα υπόδειγμα οικονομικής ανάπτυξης (π.χ. μιας περιφέρειας) και δεν εισάγεται εξωγενώς, δηλαδή αποτελεί εσωτερικό στοιχείο για τη λειτουργία των επιχειρήσεων και όχι εξωγενής μεταβλητή. Αυτό συμβαίνει γιατί η τεχνολογική αλλαγή πραγματοποιείται από άτομα που έχουν κίνητρα τα οποία συνδέονται με την αγορά (Romer, 1990)<sup>3</sup>. Η υπόθεση αυτή στηρίζεται στο επιχείρημα ότι πέρα από ένα συγκεκριμένο επίπεδο που διαχέεται εύκολα στις επιχειρήσεις, η τεχνολογική πρόοδος μπορεί να αυξηθεί μέσω της *αμοιβαίας μάθησης και της συσσώρευσης γνώσης* δημιουργώντας αύξηση των εξωτερικών οικονομιών (OECD, 2001). Έτσι, η νέα τεχνολογία (νέα γνώση) μπορεί να διαχέεται στις επιχειρήσεις μιας οικονομίας στην πραγματικότητα χωρίς κόστος, σύμφωνα με τις θεωρίες ενδογενούς ανάπτυξης (Κασκαρέλης, 1996). Η αυξημένη παραγωγικότητα μιας επιχείρησης λόγω τεχνολογικής προόδου μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων του ίδιου κλάδου μέσω της διάχυσης της γνώσης, η οποία ενσωματώνεται στην έννοια της τεχνολογίας.

Αν και τα θεωρητικά υποδείγματα ενδογενούς ανάπτυξης δεν τονίζουν ξεκάθαρα το ρόλο του χώρου, καθίσταται φανερό ότι εκείνο που έχει μεγάλη σημασία για την ανάπτυξη μιας περιοχής είναι η δυνατότητά της να προσελκύει ομοειδείς επιχειρήσεις και να συγκροτεί συσπειρώσεις επιχειρήσεων, η οποία βασίζεται στην ύπαρξη επιχειρηματικών δικτύων, ικανών να διαχέουν τη γνώση και να δημιουργούν συνθήκες αμοιβαίας μάθησης, έτσι ώστε να παράγεται ένα μεγαλύτερο επίπεδο τεχνολογικής προόδου. Οι θεωρίες που ακολούθησαν ανέδειξαν τις θεωρητικές περιοχές της νέας

---

<sup>1</sup> Το κεφάλαιο αυτό επιδιώκει να θίξει αδρομερώς τα βασικά στοιχεία κάποιων θεωριών που μπορούν να συνδεθούν με την έννοια του εδαφικού κεφαλαίου και όχι να κάνει μια εξαντλητική περιγραφή αυτών.

<sup>2</sup> Ο βασικός θεωρητικός κορμός αυτών των θεωρητικών προσεγγίσεων αναπτύχθηκε από τους Arrow (1962), Romer (1986, 1990) και Lucas (1988) όπως καταγράφεται από τον Κασκαρέλη (1996).

<sup>3</sup> Όπως αναφέρει ο Κασκαρέλης (1996: 324), η τεχνολογική μεταβολή ερμηνεύεται σε όρους κατοχής γνώσης από τα ορθολογικώς σκεπτόμενα άτομα, τα οποία προσβλέπουν στη μεγιστοποίηση των κερδών τους.

οικονομικής γεωγραφίας που αναπτύχθηκε τη δεκαετία του '90 με κύριους εκπροσώπους τους Krugman και Fujita και της *θεσμικής προσέγγισης των οικονομικών* που αναπτύχθηκε πιο πρόσφατα (δεκαετία του 2000) (Barca et al., 2012).

Οι θεωρίες της νέας οικονομικής γεωγραφίας εστιάζουν την προσοχή στις λεγόμενες «οικονομίες συγκέντρωσης» (agglomeration economies). Θα λέγαμε ότι η ύπαρξη οικονομιών συγκέντρωσης –κυρίως αυτές που σχετίζονται με τους παράγοντες της μάθησης, της διάχυσης της πληροφορίας και της γνώσης– επηρεάζει τη μεταβλητή της τεχνολογικής προόδου, σύμφωνα με τα υποδείγματα ενδογενούς ανάπτυξης, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνονται αύξουσες αποδόσεις κλίμακας σε μια οικονομία συνολικά. Αντίστοιχα οι θεωρίες των «θεσμικών οικονομικών» θέτουν στο επίκεντρο τη σημασία των θεσμών για την οικονομική ανάπτυξη των διάφορων περιοχών.

Τα στοιχεία του εδαφικού κεφαλαίου, όπως αναφέρθηκαν σε προηγούμενη ενότητα, συνδέονται με αύξουσες αποδόσεις στην παραγωγικότητα και επομένως με μια διαδικασία ανάπτυξης που παράγεται κυρίως ενδογενώς. Πέρα από τους παράγοντες που αναφέρονται στο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον, οι υπόλοιποι (και ειδικότερα αυτοί που αναφέρονται στο κοινωνικό και θεσμικό περιβάλλον) αυξάνουν τις δυνατότητες ενδογενούς ανάπτυξης καθώς αποτελούν παράγοντες τεχνολογικής καινοτομίας (σύμφωνα με τα θεωρητικά υποδείγματα ενδογενούς οικονομικής ανάπτυξης) (OECD, 2001: 16). Συνεπώς, δημιουργούν περισσότερα αποτελέσματα ως προς την ανταγωνιστικότητα μιας περιοχής, μειώνουν την εξάρτησή της από εισαγωγές και βελτιώνουν τις δυνατότητες εξαγωγών.

Επιπρόσθετα, όπως σημειώνει ο Camagni (2008: 34), στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της δημιουργίας ενιαίων νομισματικών χώρων, τα κράτη χάνουν την ικανότητα ρύθμισης των περιφερειακών διαφορών μέσα από τον έλεγχο της συναλλαγματικής ισοτιμίας ή μέσα από τη ρύθμιση της σχέσης μισθού/τιμής. Διαπιστώνεται δηλαδή ότι οι κεϋνσιανής προέλευσης, προσανατολισμένες στην πλευρά της *ζήτησης* προσεγγίσεις (*demand oriented approaches*) για την περιφερειακή ανάπτυξη, χάνουν τη δυναμική τους και δίνουν τη θέση τους σε προσεγγίσεις που προσανατολίζονται στην *προσφορά* (*supply oriented approaches*), οι οποίες θέτουν στο επίκεντρο την ανταγωνιστικότητα των περιφερειακών παραγωγικών συστημάτων. Το αναπτυξιακό πρότυπο της κάθε περιφέρειας διαφοροποιείται και απαιτούνται

περισσότερο επιλεκτικές στρατηγικές ανάπτυξης που προσαρμόζονται στα διακριτά χαρακτηριστικά ανάπτυξης της κάθε περιφέρειας. Ωστόσο, οι νέες προσεγγίσεις δεν αφορούν τους παράγοντες που σχετίζονται με τα παραδοσιακά νεοκλασικά μοντέλα προσφοράς. Δηλαδή το ενδιαφέρον μετατοπίζεται από τους παραδοσιακούς παράγοντες παραγωγικότητας (κεφάλαιο, εργασία, τοπικοί πόροι και υποδομές) σε άλους, οι οποίοι συνδέονται κυρίως με θέματα όπως τις τοπικές συνέργειες και τη διακυβέρνηση (ό.π.: 35). Ωστόσο είναι σημαντικό ότι οι νέοι παράγοντες δεν αντικαθιστούν, αλλά προστίθενται στους περισσότερο παραδοσιακούς (ό.π.: 36).

Διαπιστώνεται επομένως ότι στο πλαίσιο των νεότερων προσεγγίσεων για την τοπική/περιφερειακή ανάπτυξη η προσοχή εστιάζεται σε εκείνα τα στοιχεία του εδαφικού κεφαλαίου που ερμηνεύονται με την έννοια του *κοινωνικού* ή του *σχεσιακού* κεφαλαίου όπως κάποιοι αναφέρουν, υπό μία *γνωσιακή* (cognitive) προσέγγιση. Υπό την προσέγγιση αυτή «*η τοπική ανταγωνιστικότητα ερμηνεύεται κυρίως υπό τους όρους της τοπικής εμπιστοσύνης και της αίσθησης του «ανήκειν» παρά της αποκλειστικής διαθεσιμότητας κεφαλαίου, της δημιουργικότητας παρά αποκλειστικά από την παρουσία ικανής εργασίας, της συνδεσιμότητας και της σχετικότητας παρά από την αποκλειστική προσβασιμότητα και της τοπικής ταυτότητας πέρα από την τοπική αποτελεσματικότητα και την ποιότητα ζωής*» (Camagni 2008: 35).

### **3. Η προσαρμογή των χωρικών πολιτικών στην εδαφική προσέγγιση για την ανάπτυξη**

Παρά την ανάπτυξη θεωριών οικονομικής ανάπτυξης που θέτουν στο επίκεντρο στοιχεία που συνδέονται με το χώρο, σε επίπεδο πολιτικής, πολύ πρόσφατα, παρατηρείται η ενσωμάτωση της εδαφικής διάστασης (Barca et al. 2012). Οι στρατηγικές ανάπτυξης που διαμορφώνονταν ήταν περισσότερο τομεακά προσανατολισμένες, παρά χωρικά. Η αναπτυξιακή και κατ' επέκταση η περιφερειακή πολιτική στηρίχθηκε κατά κύριο λόγο σε μία τομεακή αντίληψη και ασκήθηκε κυρίως μέσω της κρατικής βοήθειας, οικονομικών και δημοσιονομικών ενισχύσεων σε ορισμένους οικονομικούς τομείς, επιδοτήσεων και κινήτρων στις περιοχές με αναπτυξιακή καθυστέρηση, όπως και στην παροχή βασικών υποδομών με την ευθύνη



του κράτους.

Η στροφή του ενδιαφέροντος προς την εδαφική διάσταση της ανάπτυξης συνοδεύτηκε με τη μετάβαση από ρυθμιστικές πολιτικές, αναδιανεμητικού χαρακτήρα, συμβατές με το παρεμβατικό κενσσιανό μοντέλο του κράτους που αναπτύχθηκε μεταπολεμικά, σε πολιτικές που απορρέουν από τη δυναμική της χωρικότητας, των χωρικών δηλαδή χαρακτηριστικών των διάφορων περιοχών ή αλλιώς του εδαφικού κεφαλαίου. Όπως αναφέρει η Ανδρικοπούλου (1995) σταδιακά το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής συνδέθηκε με αποκεντρωμένες τοπικές προσεγγίσεις που κινητοποιούν έναν «εκ των κάτω» τύπο τοπικής ανάπτυξης. Αναγνωρίστηκε το γεγονός ότι τα παγκόσμια οικονομικά δίκτυα δρουν σε συγκεκριμένες περιοχές και ενδιαφέρονται για συγκεκριμένους τοπικούς πόρους και πλεονεκτήματα (Davoudi et al. 2008). Το νέο παράδειγμα χωρικής πολιτικής προσανατολίζεται στη διατήρηση και την ενίσχυση των τοπικών πλεονεκτημάτων των διάφορων τόπων, έτσι ώστε οι τελευταίοι να μετατραπούν σε σημαντικούς κόμβους της παγκόσμιας οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό, οι προηγούμενες πολιτικές «παροχής» του κράτους αντικαθίστανται από πολιτικές που προσανατολίζονται στην ενδυνάμωση της οικονομικής ανταγωνιστικότητας των περιοχών, μέσω της κινητοποίησης του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού τους (Brenner, 1999: 440).

Η ελεύθερη λειτουργία της αγοράς στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της επέκτασης του μοντέλου της ευέλικτης συσσώρευσης αναμένεται να οδηγήσει σε εντονότερη χωρική συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων και σε μεγαλύτερη χωρική εξειδίκευση (OECD, 2001: 17). Η τάση αυτή συνεπάγεται μεγαλύτερες χωρικές ανισότητες και για το λόγο αυτό καθίσταται αναγκαία η ανάπτυξη πολιτικών χωρικής (εδαφικής) ανάπτυξης. Πέρα από το ζήτημα των χωρικών ανισοτήτων που παραδοσιακά αποτελούσε το λόγο της ανάπτυξης παρεμβατικών πολιτικών, υπό τη νέα προσέγγιση, τίθεται και ένας λόγος οικονομικής αποτελεσματικότητας, καθώς θεωρείται περισσότερο αποτελεσματική η ανάπτυξη συγκεκριμένων δραστηριοτήτων σε συγκεκριμένες περιοχές βάσει του εδαφικού τους κεφαλαίου, παρά σε άλλες (ό.π.). Σύμφωνα με την υπόθεση αυτή, οι χωρικές πολιτικές δεν αναπτύσσονται μόνο για την αντιμετώπιση του ζητήματος της χωρικής ισότητας, αλλά είναι ικανές να αντιμετωπίσουν και το ζήτημα της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Η άποψη αυτή υπερβαίνει τη διστακτική αντίληψη

μεταξύ ισότητας και αποτελεσματικότητας την οποία υιοθετούσε το προηγούμενο μοντέλο περιφερειακής πολιτικής (OECD, 2001: 147).

Σύμφωνα με αυτό το παράδειγμα χωρικής πολιτικής (OECD, 2001: 24):

- Οι περιφερειακές πολιτικές δεν πρέπει να απευθύνονται μόνο στις πιο μειονεκτικές περιοχές, αλλά σε όλες, ανεξαρτήτως του επιπέδου ανάπτυξής τους.
- Ο στόχος των δημόσιων πολιτικών δε θα πρέπει να είναι η εξασφάλιση οικονομικών και δημοσιονομικών κινήτρων στις περιφέρειες με αναπτυξιακή καθυστέρηση, αλλά οι πολιτικές χωρικής ανάπτυξης θα πρέπει να διευκολύνουν όλες τις περιοχές να μεγιστοποιούν τις αναπτυξιακές τους ευκαιρίες<sup>4</sup>.
- Η παροχή δημόσιων υπηρεσιών θα πρέπει να προσανατολίζεται και σε άυλες, πέρα από τις υλικές υποδομές, όπως κατάλληλες υπηρεσίες διευκόλυνσης της δημιουργίας επιχειρηματικών δικτύων, διάχυσης της γνώσης κλπ.

Είναι σημαντικό ότι η νέα κατεύθυνση για τις χωρικές πολιτικές συνδέεται με σημαντικές αλλαγές ως προς το ζήτημα της διακυβέρνησης μιας περιοχής. Η ευθύνη για το σχεδιασμό και κυρίως για την εφαρμογή των πολιτικών αυτών δεν είναι αποκλειστικά του κράτους, αλλά διαχέεται σε ένα σύνολο δρώντων σύμφωνα με την προσέγγιση της *χωρικής* διακυβέρνησης (Ασπρογέρακας & Ζαχαρή 2012). Δομές διακυβέρνησης χαμηλότερου επιπέδου από το κράτος αποκτούν κύριο ρόλο στην προσπάθεια αναζήτησης μεθόδων και πόρων για την αξιοποίηση των ενδογενών τους δυνατοτήτων. Για το σκοπό αυτό επινοούνται νέα εργαλεία που βασίζονται στη λογική των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, τα οποία αναδεικνύονται ως καταλληλότερα για τη μετάβαση από έναν περισσότερο διευθυνόμενο (managerial), σε έναν περισσότερο επιχειρηματικό (entrepreneurial) τρόπο οργάνωσης του χώρου (Brenner, 1999: 444). Η δυναμική της αλλαγής αυτής βέβαια έχει σημαντικές διαφοροποιήσεις στο χρόνο και στο χώρο.

Η χωρική διακυβέρνηση μπορεί να οριστεί ως μια διαδικασία συντονισμού ποικίλων δρώντων για την προώθηση της χωρικής ανάπτυξης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, μέσω της αειφορικής εκμετάλλευσης του εδαφικού κεφαλαίου της κάθε περιοχής (ESPON 2.3.2, 2007: 36). Υπό την προοπτική αυτή, ο βασικός στόχος της

---

<sup>4</sup> Ωστόσο, τονίζεται ότι αυτό δεν υπονοεί την ξαφνική διακοπή όλων των ενισχύσεων και αποζημιώσεων για τις πιο μειονεκτικές περιοχές (OECD 2001: 24).

χωρικής διακυβέρνησης είναι η παραγωγή τοπικών, συλλογικών, ανταγωνιστικών αγαθών, όπως για παράδειγμα αμετακίνητων τοπικών πόρων (π.χ. εξειδικευμένες ικανότητες γνώσης και ειδικές υπηρεσίες) που διαμορφώνουν ένα σύνολο τοπικών πλεονεκτημάτων, τα οποία ωθούν την εγκατάσταση επιχειρήσεων σε μια συγκεκριμένη περιοχή (Davoudi et al 2008: 37). Θα λέγαμε, επομένως, ότι στόχο της χωρικής διακυβέρνησης αποτελεί η ανάδειξη και η ενίσχυση των στοιχείων του εδαφικού κεφαλαίου μιας περιοχής.

Η προσέγγιση της χωρικής διακυβέρνησης για το σχεδιασμό και τη διαχείριση του χώρου συνδέεται με ένα νέο ρόλο για το χωρικό σχεδιασμό που απομακρύνεται από τον ρυθμιστικό του χαρακτήρα και γίνεται περισσότερο στρατηγικός, ενώ παράλληλα προσανατολίζεται περισσότερο στη δράση, στην ολοκλήρωση των τομεακών πολιτικών και στο συντονισμό των δρώντων που συμμετέχουν στη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης μιας περιοχής. Στο επίκεντρο της προσοχής τίθενται τα ολοκληρωμένα στρατηγικά χωρικά πλαίσια που έχουν την ικανότητα να ενσωματώνουν καλύτερα τις τομεακές πολιτικές και να τις μετατρέπουν σε στρατηγικές, με βάση τοπικές ιδιαιτερότητες και χαρακτηριστικά, σύμφωνα με τη λογική του εδαφικού κεφαλαίου και της κατά τόπους ανάπτυξης (TSP 2020, 2011: 12). Διαπιστώνεται έτσι μια τάση σύγκλισης των στόχων και αλληλεξάρτησης της λειτουργίας από τη μια των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης και από την άλλη του χωρικού σχεδιασμού (OECD 2001: 157). Οι στρατηγικές χωρικής ανάπτυξης θεωρούνται ολοκληρωμένα (διατομεακά) πλαίσια ικανά να κινητοποιούν όλους τους εν δυνάμει ενδιαφερόμενους στη διαδικασία χωρικής ανάπτυξης (Koresawa & Konvitz, 2001) έτσι ώστε να παραχθούν οι απαραίτητες οικονομίες συγκέντρωσης ή διαφορετικά να αναπτυχθεί το εδαφικό κεφάλαιο των διάφορων περιφερειών που θα καθορίσει την αναπτυξιακή τους πορεία.

#### **4. Η στροφή της πολιτικής συνοχής της ΕΕ με αναφορά στην έννοια του εδαφικού κεφαλαίου και της «κατά τόπους» ανάπτυξης**

Οι εξελίξεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ σηματοδοτούν μία αλλαγή κατεύθυνσης που στοιχειοθετείται από την αναγνώριση της σημασίας της εδαφικής προσέγγισης για την ανάπτυξη των διαφόρων περιφερειών. Ήδη μετά την ολοκλήρωση του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου, έγιναν προσπάθειες για μία καλύτερη

ενσωμάτωση της εδαφικής διάστασης στην πολιτική συνοχής, αλλά και γενικότερα στις τομεακές πολιτικές της ΕΕ. Η έκθεση υποεπιτροπής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Χωρική και Αστική Ανάπτυξη που αφορά τη διαχείριση της εδαφικής διάστασης των πολιτικών της ΕΕ μετά τη διεύρυνση (SUD 2003) είναι ενδεικτική αυτής της προσπάθειας. Βασικό μήνυμα της έκθεσης αποτελεί η διαπίστωση ότι η πολιτική συνοχής από την επίλυση προβλημάτων θα πρέπει να στραφεί στην ανάπτυξη δυνατοτήτων. Μία νέα εδαφική προσέγγιση αναμένεται να συμβάλει στην πολυκεντρική ανάπτυξη, στην ανταγωνιστικότητα της ΕΕ συνολικά, στην ενδογενή αγροτική ανάπτυξη και γενικότερα σε μία βελτιωμένη προοπτική εδαφικής συνοχής μέσω της καλύτερης αξιοποίησης του περιφερειακού δυναμικού της ΕΕ (SUD, 2003:2). Οι κατευθύνσεις πολιτικής επισημαίνουν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη εφαρμογής στρατηγικών, κατά τύπους επενδύσεων και πολιτικών που υποστηρίζουν το στόχο της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης με τη διαμόρφωση περισσότερο διαφοροποιημένων εργαλείων που προσαρμόζονται στις διαφορετικές ανάγκες και δυνατότητες των περιφερειών.

Αντίστοιχους προβληματισμούς και κατευθύνσεις επισημαίνουν οι εκθέσεις συνοχής στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ που ακολούθησαν. Η τρίτη έκθεση συνοχής αναφέρει ότι οι χώρες και οι περιφέρειες θα πρέπει να ενισχύσουν τα ανταγωνιστικά τους πλεονεκτήματα, με σκοπό την υπέρβαση των διαρθρωτικών τους αδυναμιών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2004). Στο ίδιο πνεύμα, η τέταρτη έκθεση συνοχής της ΕΕ αναφέρει ότι η οικονομική αναδιάρθρωση των περιφερειών δε συνδέεται μόνο με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, αλλά και με εγγενή χαρακτηριστικά της περιφέρειας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007: 36). *«Παράγοντες όπως η γεωγραφική θέση, το κλίμα, η τοπολογία, το πρότυπο αστικών οικισμών, η πολιτιστική και βιομηχανική κληρονομιά και η συσσωρευμένη τεχνογνωσία, οι οποίοι συντελούν καθοριστικά στη δημιουργία συγκριτικού πλεονεκτήματος τείνουν να επηρεάζουν τη διάρθρωση της οικονομίας, ακόμη και σε περιφέρειες με σχετικά υψηλά επίπεδα κατά κεφαλήν ΑΕΠ»* (ό.π.).

Ωστόσο η έννοια – κλειδί πάνω στην οποία στηρίχτηκε η προσπάθεια για την ενσωμάτωση της χωρικής διάστασης στην πολιτική συνοχής είναι αυτή της "εδαφικής συνοχής", έννοια στην οποία γίνεται μνεία ήδη από τη δεύτερη έκθεση συνοχής (2001). Η συμπερίληψη της έννοιας στις εκθέσεις συνοχής έγινε το έναυσμα για περισσότερο

εστιασμένες προσπάθειες ερμηνείας της και σύνδεσής της με την αλλαγή παραδείγματος της πολιτικής συνοχής. Ειδικότερο βάρος είχε η ενσωμάτωση της έννοιας στη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) γεγονός που την κατέστησε στόχο της ΕΕ μαζί με εκείνους της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Στην «Πράσινη Βίβλο για την Εδαφική Συνοχή» η τελευταία συνδέεται με το στόχο της αρμονικής ανάπτυξης των διαφορετικών τόπων της ΕΕ που έχουν διαφορετικά εγγενή εδαφικά χαρακτηριστικά, και αναμένεται να προκύψει μέσα από τη βέλτιστη αξιοποίησή τους από τους πολίτες της ΕΕ (CEC, 2008). Η ανταγωνιστικότητα και η ευημερία συνδέεται με την ικανότητα των ατόμων και των επιχειρήσεων, ανεξάρτητα με το που βρίσκονται, να κάνουν τη βέλτιστη δυνατή χρήση των εδαφικών πλεονεκτημάτων και η συνεργασία επί των κοινών εδαφικών πόρων αποτελεί βασικό τρόπο επιδίωξης της εδαφικής συνοχής.

Με την έκθεση Barca (2009) η Επιτροπή επεξεργάστηκε περισσότερο συστηματικά τις αλλαγές στο πλαίσιο της αναθεώρησης της πολιτικής συνοχής για την περίοδο μετά το 2013. Η «κατά τόπους» ή «τοποκεντρική» πολιτική που προτείνει η έκθεση αναγνωρίζεται ως μία μακροχρόνια στρατηγική που επιδιώκει τη διευθέτηση της επίμονης υποαξιοποίησης των δυνατοτήτων, η οποία φανερώνει ένα επίπεδο αναποτελεσματικότητας και τη μείωση του επίμονου κοινωνικού αποκλεισμού συγκεκριμένων περιοχών, μέσω εξωτερικών παρεμβάσεων και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Barca, 2009: vii). Στόχο αποτελεί η απελευθέρωση των εδαφικών δυνατοτήτων μέσω στρατηγικών ανάπτυξης που βασίζονται στις τοπικές ανάγκες και στην τοπική γνώση, αξιοποιώντας τους συγκεκριμένους πόρους και εκείνους τους παράγοντες που καθορίζουν την ανταγωνιστικότητα των περιοχών. Υπό την προσέγγιση αυτή, περιφέρειες που παρουσιάζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση αναγνωρίζονται ως «αναξιοποίητοι πόροι» που θα πρέπει να αξιοποιηθούν ώστε να προσφέρουν στη συνολική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα της ΕΕ.

Οι κατευθύνσεις της έκθεσης Barca ενσωματώθηκαν σε μεγάλο βαθμό στην πέμπτη έκθεση συνοχής, όπου αναφέρεται ότι η έκθεση *«επεξηγεί τη συμβολή της εδαφικής συνοχής στην πολιτική συνοχής και παρουσιάζει νέους δείκτες που αποκαλύπτουν την εδαφική διάσταση προβλημάτων όπως η φτώχεια και η πρόσβαση σε υπηρεσίες»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010: πρόλογος). Ιδιαίτερη έμφαση δίνει στο ζήτημα της περιφερειακής/ εδαφικής ποικιλομορφίας στην ΕΕ, για το οποίο επισημαίνεται ότι οι

τεράστιες διαφορές στα χαρακτηριστικά, στις ευκαιρίες και στις ανάγκες των περιφερειών, θέτουν την ανάγκη για προσήλωση σε πολιτικές ειδικά προσαρμοσμένες στα τοπικά προβλήματα.

Προσπάθειες αντίστοιχες με αυτές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, έγιναν και στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την προώθηση της εδαφικής συνοχής. Στο κείμενο «Εδαφική Κατάσταση και Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Προς μία ενισχυμένη εδαφική συνοχή, υπό το φως των Φιλοδοξιών της Λισαβόνας και του Γκέτεμποργκ» (TSP 2007) κεντρική θέση κατέχει η έννοια του εδαφικού κεφαλαίου. Οι πολιτικές εδαφικής ανάπτυξης αναγνωρίζονται ως μέσο διευκόλυνσης των διάφορων περιοχών να αναπτύξουν το εδαφικό τους κεφάλαιο, ως μέρος της συνολικής προσπάθειας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης. Όπως αναφέρει το κείμενο, η δημιουργία πολιτικών που ενσωματώνουν τη χωρική διάσταση (πολιτικών εδαφικής ανάπτυξης στο πλαίσιο του στόχου της εδαφικής συνοχής) θα πρέπει να προσανατολίζεται στη διευκόλυνση της ανάπτυξης και ενδυνάμωσης του συγκεκριμένου εδαφικού κεφαλαίου για τη βελτίωση της συνολικής ανταγωνιστικότητας της εδαφικής επικράτειας της ΕΕ, ενώ επισημαίνεται ότι η χωρική διακυβέρνηση είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προώθηση της εδαφικής προσέγγισης της ανάπτυξης.

Η Εδαφική Ατζέντα (2007, 2011) αποτελεί προϊόν συμφωνίας μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ για το είδος της ανάπτυξης που οραματίζονται. Η εδαφική συνοχή στο πλαίσιο της Εδαφικής Ατζέντας θεωρείται προαπαιτούμενο για τη βιώσιμη οικονομική μεγέθυνση και την υλοποίηση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής (ΤΑ 2007). Οι παρακάτω προτεραιότητες που θέτει το αναθεωρημένο κείμενο «Εδαφική Ατζέντα 2020» είναι ενδεικτικές της υιοθετούμενης προσέγγισης για μια χωρική διάσταση της ανάπτυξης (ΤΑ 2020, 2011):

- Προώθηση της πολυκεντρικής και ισόρροπης ανάπτυξης.
- Ενθάρρυνση της ολοκληρωμένης ανάπτυξης των πόλεων, των αγροτικών περιοχών και ειδικών περιοχών (νησιωτικών, πολύ απομακρυσμένων κλπ).
- Εδαφική ολοκλήρωση σε διασυνοριακές και διεθνικές λειτουργικές περιοχές.
- Ενθάρρυνση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας των περιοχών, βασιζόμενη σε ισχυρές τοπικές οικονομίες.

- Βελτίωση της εδαφικής συνδεσιμότητας μεταξύ ατόμων, κοινοτήτων και επιχειρήσεων.

- Κατάλληλη διαχείριση και σύνδεση των οικολογικών και πολιτιστικών αξιών των διαφόρων περιοχών, καθώς και των τοπίων.

Η σύνδεση της ανάπτυξης των περιοχών με το εδαφικό τους κεφάλαιο όπως προτείνει η «Εδαφική Ατζέντα 2020» αποτελεί προσέγγιση που βασίζεται σε αρχές όπως ο οριζόντιος συντονισμός και η ολοκληρωμένη ανάπτυξη λειτουργικών περιοχών, μέσω της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας και της προσέγγισης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (ΤΑ 2020, 2011). Επιπρόσθετα, η χωρική συνεργασία θεωρείται το «κλειδί» για την προώθηση της έξυπνης, αειφόρου και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, που αποτελεί την προτεραιότητα της στρατηγικής της ΕΕ «Ευρώπη 2020».

## **5. Τα νέα εργαλεία τοπικής ανάπτυξης της πολιτικής συνοχής της ΕΕ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 <sup>5</sup>**

Η προώθηση της ολοκληρωμένης προσέγγισης μέσω της αλληλοσυμπληρωματικότητας των Ταμείων όπως προβλέπεται στην πρόταση για το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο<sup>6</sup> και ακόμα περισσότερο οι προβλέψεις για συγκεκριμένους μηχανισμούς που διευκολύνουν την ανάπτυξη τοπικών και υποπεριφερειακών προσεγγίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012) μαρτυρούν την ανάδειξη της εδαφικής διάστασης ως αποφασιστικής συνιστώσας της πολιτικής συνοχής. Όπως προβλέπεται: «Οι Συμβάσεις Εταιρικής Σχέσης<sup>7</sup> θα συνδέονται με τους στόχους της Στρατηγικής Ευρώπη 2020 και τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων και θα καθορίσουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για εδαφική ανάπτυξη από όλα τα Ταμεία του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου» (ό.π.: 3).

---

<sup>5</sup> Η παρουσίαση βασίστηκε σε πληροφοριακό υλικό της DG REGIO (τελευταία πρόσβαση: 02/05/2013): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm)

<sup>6</sup> Το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο που εγκρίνει η Επιτροπή παραθέτει όλες τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες, τις οδηγίες για τον προγραμματισμό που ισχύουν για όλα τα ταμεία και συμβάλλει στο συντονισμό των διάφορων διαρθρωτικών μέσων.

<sup>7</sup> Κάθε κράτος μέλος συνάπτει με την Επιτροπή «Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης» η οποία αναμένεται να αντικαταστήσει το σημερινό Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς. Η Σύμβαση συγκεντρώνει όλες τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η κάθε χώρα με σκοπό την επιδίωξη των ευρωπαϊκών στόχων.

Στη συνέχεια περιγράφονται εκείνοι οι μηχανισμοί που συνδέονται εντονότερα με την κατά τόπους προσέγγιση.

### **5.1. Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις (ΟΕΕ)**

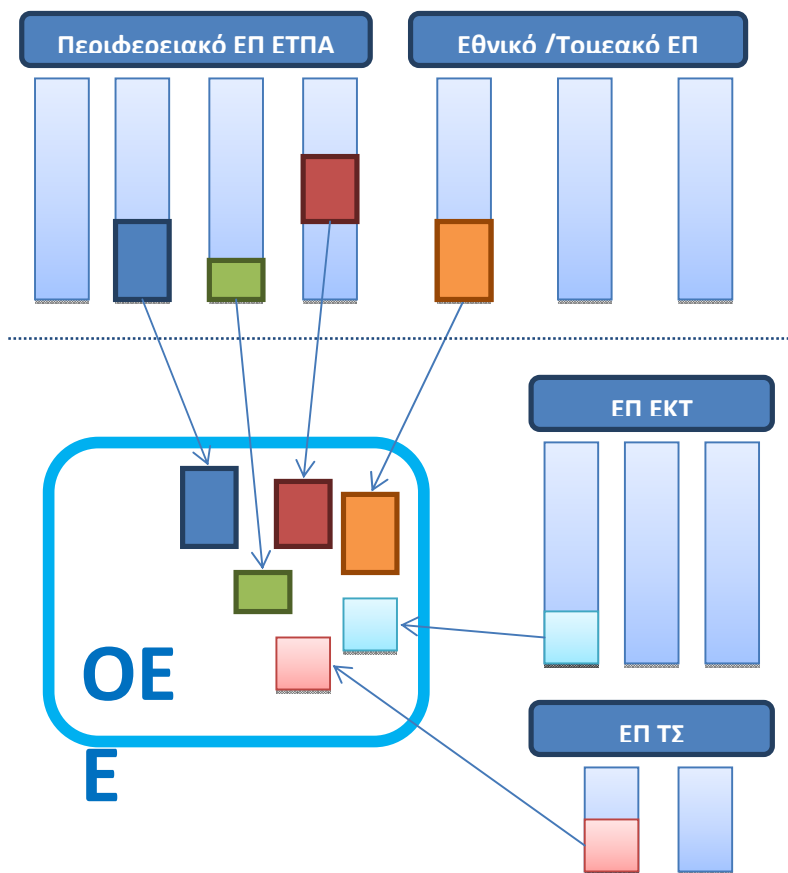
Οι Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις (ΟΕΕ, Άρθρο 99 του προτεινόμενου κανονισμού κοινών διατάξεων) αναφέρονται ως βασικός μηχανισμός για την υλοποίηση ολοκληρωμένων εδαφικών στρατηγικών για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Πρόκειται για έναν ευέλικτο μηχανισμό για τη διαμόρφωση ολοκληρωμένων προσεγγίσεων, με δυνατότητα να αντιμετωπίζει διαφορετικές εδαφικές ανάγκες, διατηρώντας τη θεματική επικέντρωση μέσω της οποίας συνδέεται η πολιτική συνοχής με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Δεν αποτελεί λειτουργία, ούτε υποπροτεραιότητα Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ). Η ΟΕΕ επιτρέπει σε κράτη μέλη να υλοποιήσουν ΕΠ με οριζόντιο τρόπο αντλώντας χρηματοδότηση από διάφορους άξονες προτεραιοτήτων, ενός ή περισσότερων ΕΠ προκειμένου να διασφαλιστεί η υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής σε μια συγκεκριμένη περιοχή (Διάγραμμα 1).

Τα βασικά στοιχεία μιας ΟΕΕ:

- καθορισμένη περιοχή και ολοκληρωμένη εδαφική στρατηγική ανάπτυξης,
- διαμόρφωση δέσμης δράσεων προς υλοποίηση, και
- πρόνοια για ρυθμίσεις διακυβέρνησης για τη διαχείριση της ΟΕΕ.

Κάθε γεωγραφική περιοχή με ιδιαίτερα εδαφικά χαρακτηριστικά θα μπορεί να αποτελεί αντικείμενο μιας ΟΕΕ, ξεκινώντας από επιμέρους αστικές γειτονίες με πολλαπλές ελλείψεις έως το αστικό, μητροπολιτικό, αστικό-αγροτικό, υποπεριφερειακό ή διαπεριφερειακό επίπεδο. Μια ΟΕΕ μπορεί επίσης να υλοποιήσει ολοκληρωμένες δράσεις σε αποσπασμένες γεωγραφικές μονάδες με παρεμφερή χαρακτηριστικά εντός μιας περιφέρειας (π.χ. ένα δίκτυο πόλεων μικρού ή μεσαίου μεγέθους). Επίσης, η ΟΕΕ είναι κατάλληλη για την υλοποίηση δράσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας (ΕΕΣ) όπως π.χ. σε διασυνοριακό επίπεδο για την υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής αστικής ανάπτυξης σε διασυνοριακές πόλεις. Είναι προφανές ότι η διαμόρφωση μιας ΟΕΕ είναι ανεξάρτητη από τη διοικητική διαίρεση των ενοτήτων.





**Διάγραμμα 1:** Η ΟΕΕ επιτρέπει την υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης κατά τόπους στρατηγικής αντλώντας χρηματοδότηση από διάφορους άξονες προτεραιότητας ενός ή περισσότερων προγραμμάτων<sup>8</sup>.

Οι δράσεις προς υλοποίηση μέσω ΟΕΕ θα συμβάλουν στους θεματικούς στόχους των σχετικών αξόνων προτεραιότητας των ΕΠ που συμμετέχουν, καθώς και στους αναπτυξιακούς στόχους της εδαφικής στρατηγικής. Μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής. Αν και δεν είναι υποχρεωτικός ο συνδυασμός όλων των ταμείων σε κάθε ΟΕΕ, ενθαρρύνεται ο συνδυασμός των ΕΤΠΑ και ΕΚΤ καθώς η ολοκληρωμένη προσέγγιση απαιτεί τη σύνδεση άυλων (soft) επενδύσεων με την επένδυση σε φυσικές υποδομές όπως στην περίπτωση που στόχο αποτελεί η βιώσιμη

<sup>8</sup> ΠΗΓΗ: Ενημερωτικό δελτίο της ΕΕ για την ΟΕΕ, ηλεκτρονική έκδοση της DG REGIO, ίδια επεξεργασία:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf)

αστική ανάπτυξη. Για την υλοποίηση της ΟΕΕ μπορεί να προβλέπονται ενισχύσεις αλλά και χρηματοοικονομικοί μηχανισμοί<sup>9</sup> ανάλογα με τις δράσεις που θα προκύπτουν από τη διατυπωμένη στρατηγική ανάπτυξης.

Σχετικά με τη διακυβέρνηση της ΟΕΕ, η Διαχειριστική Αρχή του ΕΠ φέρει την τελική ευθύνη για τη διαχείριση και υλοποίηση των λειτουργιών μιας ΟΕΕ αλλά μπορεί να ορίσει ενδιάμεσους φορείς (τοπικές αρχές, φορείς περιφερειακής ανάπτυξης, μη κυβερνητικές οργανώσεις, κλπ) για την εκτέλεση μέρους ή όλων των καθηκόντων διαχείρισης και υλοποίησης.

## **5.2 Τοπικά προγράμματα ανάπτυξης με πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων**

Η Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΑΠΤΚ) αποτελεί ένα επιμέρους εργαλείο σε υποπεριφερειακό επίπεδο, το οποίο λειτουργεί συμπληρωματικά προς τη λοιπή αναπτυξιακή υποστήριξη σε τοπικό επίπεδο. Στόχος της ΑΠΤΚ να κινητοποιήσει τοπικό δυναμικό προκειμένου να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», καλλιεργώντας την εδαφική συνοχή και επιτυγχάνοντας τους επιμέρους στόχους πολιτικής. Το σχέδιο κανονισμού (Άρθρα 28-31) για το συγκεκριμένο εργαλείο βασίζεται στην προσέγγιση του προγράμματος LEADER και αφορά όλα τα ταμεία που καλύπτονται από το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο<sup>10</sup> (ΚΣΠ) στην προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Το πρόγραμμα LEADER χρηματοδοτήθηκε από το 1991, σχεδιάστηκε να ενισχύσει την αγροτική ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο και αναδείχθηκε σε εργαλείο με υψηλό βαθμό αποδοχής σε όλη την Ευρώπη. Η ίδια μέθοδος υλοποίησης έχει προωθηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σε άλλες πρωτοβουλίες όπως οι URBAN και EQUAL αλλά και στην υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της αλιείας. Τα βασικά συστατικά μέρη του εργαλείου:

- Οι ομάδες τοπικής δράσης θα πρέπει να αποτελούνται από εκπροσώπους τοπικών δημόσιων και ιδιωτικών κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων (επιχειρηματίες, τοπικές αρχές, ενώσεις, ομάδες πολιτών, κοινοτικές και

---

<sup>9</sup> Άρθρα 32-40 του προτεινόμενου κανονισμού κοινών διατάξεων

<sup>10</sup> Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και Ταμείο Συνοχής

εθελοντικές οργανώσεις, κλπ.). Η κοινωνία των πολιτών και οι εταίροι του ιδιωτικού τομέα πρέπει να κατέχουν τουλάχιστον το 50 % της εξουσίας στη λήψη αποφάσεων και καμία ομάδα συμφερόντων δεν πρέπει να έχει πάνω από 49 % των ψήφων.

- Οι στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης αφορούν συγκεκριμένη περιοχή και πρέπει να καθορίζεται ο πληθυσμός που καλύπτουν, να περιλαμβάνουν ανάλυση των αναπτυξιακών αναγκών και της δυναμικής της περιοχής, περιγραφή των στόχων, υπόδειξη του ολοκληρωμένου και καινοτόμου χαρακτήρα της στρατηγικής, σχέδιο δράσης όπου θα αναφέρονται συγκεκριμένα έργα, ρυθμίσεις διαχείρισης και παρακολούθησης, καθώς και χρηματοοικονομικό σχέδιο.

- Η κάλυψη περιοχής και πληθυσμού μιας δεδομένης τοπικής στρατηγικής ορίζεται από τις ομάδες τοπικής δράσης, ωστόσο πρέπει να είναι συνεκτική και να προσφέρει επαρκή κρίσιμη μάζα για την αποτελεσματική της υλοποίηση<sup>11</sup>.

### **5.3 Χαρακτηριστικά της νέας μεθοδολογίας προσέγγισης των αναπτυξιακών εργαλείων**

Η προσέγγιση των νέων εργαλείων ωφείλει να είναι προσαρμοσμένη στα κατά τόπους χαρακτηριστικά, χωρίς δέσμευση από διοικητικά όρια και απαιτεί συνεργασία και συντονισμό δράσεων σε ένα πλαίσιο διακυβέρνησης με την συμμετοχή πολλαπλών δρώντων. Οι επιδιώξεις αυτές ευθυγραμμίζονται με το νέο στόχο εδαφικής συνοχής που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζοντας ότι η οικονομική και κοινωνική συνοχή δεν μπορεί να επιτευχθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο χωρίς μεγαλύτερη επικέντρωση στις χωρικές-γεωγραφικές συνέπειες των πολιτικών της ΕΕ.

Η ανάπτυξη με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων (ΑΠΤΚ) συγκεντρώνει χαρακτηριστικά (υλοποιείται ανά χωρική ενότητα, χρηματοδοτείται από διαφορετικά Ταμεία του ΚΣΠ) που δίνουν τη δυνατότητα να αναδειχθεί σε εργαλείο διαμόρφωσης δεσμών μεταξύ αστικών, αγροτικών και αλιευτικών περιοχών προκρίνοντας την παλαιότερη πολιτική της ΕΕ για τη διαμόρφωση εταιρικής σχέσης πόλης - υπαίθρου.

---

<sup>11</sup> Για λόγους αναφοράς, επισημαίνεται ότι οι διατάξεις της περιόδου 2007-2013 σχετικά με την κάλυψη πληθυσμού στο πλαίσιο του προγράμματος LEADER στοχεύουν σε ελάχιστο πληθυσμό ίσο με 10.000 και μέγιστο ίσο με 150.000 κατοίκους. Ο μέσος πληθυσμός που αφορούν τα προγράμματα URBAN II (2000-2006) ήταν περίπου 30.000 κάτοικοι.

Επισημαίνεται ότι όπου τα κράτη μέλη αποφασίζουν να δημιουργήσουν ξεχωριστό Άξονα Προτεραιότητας για την τοπική ανάπτυξη με την πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων, το συγχρηματοδοτούμενο ποσοστό μπορεί να αυξηθεί κατά 10%.

Η ΟΕΕ, καταρχήν εξυπηρετεί την πολιτική των ολοκληρωμένων κατά τόπους προσεγγίσεων με την εκ του σχεδιασμού της εξασφάλιση χρηματοδότησης ολοκληρωμένων δράσεων. Παράλληλα, στοχεύει να οδηγήσει σε μεγεθυμένο αθροιστικό αποτέλεσμα για το ίδιο ύψος κρατικών επενδύσεων. Η ανάπτυξη ολοκληρωμένων προσεγγίσεων από τη βάση φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει χωρικές και τοπικού χαρακτήρα προκλήσεις που απαιτούν δομικές αλλαγές. Η προώθηση εννοιών όπως της κοινωνικής ιδιοκτησίας αναμένεται να επιτρέψει την ενίσχυση της συλλογικότητας και συμμετοχικότητας εντός των κοινοτήτων, αλλά και ευρύτερα τη διαμόρφωση κουλτούρας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης παρέχοντας μια κατεύθυνση για τις τοπικές κοινότητες προκειμένου να συμμετάσχουν αποτελεσματικότερα στην υλοποίηση των στόχων της ΕΕ. Και τα δύο εργαλεία που αναφέρονται εδώ στοχεύουν στην κινητοποίηση λανθάνοντος δυναμικού σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Στις διαφορές μεταξύ ΟΕΕ και ΑΠΤΚ επισημαίνεται ότι η τελευταία είναι μια προσέγγιση με αυστηρά «από κάτω προς τα πάνω» χαρακτήρα και επομένως προσαρμόζεται καλύτερα στην κατά τόπους προσέγγιση. Η τοπική ομάδα δράσης είναι αυτή που προσδιορίζει το περιεχόμενο της στρατηγικής τοπικής ανάπτυξης και τις χρηματοδοτούμενες λειτουργίες στο πλαίσιο αυτής. Η ΟΕΕ δεν προδικάζει τον τρόπο λήψης αποφάσεων για τις ίδιες τις επενδύσεις. Η ΑΠΤΚ μπορεί να αποτελέσει ένα επί μέρους εργαλείο στην υλοποίηση μιας ΟΕΕ.

## **6. Ενσωμάτωση των νέων προσεγγίσεων στο σχεδιασμό για τη προγραμματική περίοδο 2014-2020 στην Ελλάδα**

Η ενσωμάτωση των νέων εργαλείων στο σχεδιασμό για την επόμενη προγραμματική περίοδο στην Ελλάδα προκύπτει από τις κατευθύνσεις της 2<sup>ης</sup> εγκυκλίου του ΥΠΑΝΥΠ. Σύμφωνα με τις οδηγίες προδιαγραφών για τη διατύπωση των προτάσεων πολιτικής, οι ΑΠΤΚ και ΟΕΕ περιλαμβάνονται στα βασικά εργαλεία για την εξασφάλιση της «Χωρικής διάστασης» που αποτελεί και έναν από τους τρεις πυλώνες

των προδιαγραφών<sup>12</sup>. Ωστόσο, δεν έχουν εξειδικευτεί ακόμα συγκεκριμένες περιπτώσεις ΑΠΤΚ και ΟΕΕ.

Σημαντικό είναι επίσης ότι γίνονται αναφορές στην ανάγκη για κατά τόπους προσέγγιση και αξιοποίηση του τοπικού δυναμικού καταρχήν στην κατεύθυνση της "Αειφόρου χωρικής ανάπτυξης" (σελ.30): "Η βέλτιστη ανάδειξη της εδαφικής ποικιλομορφίας μέσω της ενίσχυσης της περιφερειακής ταυτότητας, ... και η πολυκεντρική οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου, συνιστούν τις βασικές αρχές με γνώμονα τις οποίες έχουν κληθεί να εξειδικευτούν οι εθνικές πολιτικές" αλλά και ως στοιχεία τόνωσης της ανταγωνιστικότητας σε τομείς όπως ο τουρισμός (σελ.14), ο πολιτισμός (σελ.15) και η προστασία του περιβάλλοντος (σελ.22).

Εντός του κειμένου των "Συνοπτικών κατευθύνσεων εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής" γίνονται, έμμεσα ή άμεσα αναφορές, στην ανάγκη χωρικής διάστασης των προτάσεων και στο ρόλο της χωρικής διακυβέρνησης: "η Χωρική ανάπτυξη, καλείται να συμπληρώσει την εφαρμογή των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης και να μεγιστοποιήσει τα οφέλη από την άσκηση των τομεακών πολιτικών" (σελ.30). Διαφαίνεται μία τάση ανάδειξης της σημασίας του χωρικού σχεδιασμού και σύνδεσής του με την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Πιο εξειδικευμένα, σε τομεακούς άξονες αναπτυξιακής στρατηγικής η εφαρμογή κατάλληλης χωροταξικής πολιτικής θεωρείται προαπαιτούμενο για τη "διαμόρφωση φιλικού επενδυτικού περιβάλλοντος" και ιδίως για την "υποστήριξη τουριστικών επενδύσεων" (σελ.13), ενώ είναι ενδεικτική η αναφορά "νέων τουριστικών προϊόντων" με έντονη χωρική διάσταση (σύνθετα τουριστικά καταλύματα, οργανωμένοι τουριστικοί υποδοχείς). Η εφαρμογή του Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού αποτελεί προϋπόθεση και "για την Αναβάθμιση της Ποιότητας Ζωής" με ζητούμενο την ενίσχυση των αντίστοιχων διοικητικών δομών σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης (σελ.23), ενώ η διασφάλιση της χωρικής συνοχής συνδέεται κυρίως με την προσβασιμότητα και τη διαμόρφωση μεταφορικών υποδομών, ωστόσο, σε "εναρμόνιση" με το χωροταξικό σχεδιασμό (σελ.27).

Προκειμένου να εκτιμηθεί η σημασία τις ένταξης των παραμέτρων αυτών στη διαδικασία προγραμματικού σχεδιασμού θα πρέπει να σημειωθεί η παντελής έλλειψη

---

<sup>12</sup> Οι δύο άλλοι είναι: (α) «Ανάλυση – Στοχοθεσία», (β) «Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες».

παρόμοιων αναφορών σε αντίστοιχα κείμενα προετοιμασίας της προγραμματικής περιόδου 2007-13.

## **7. Συμπεράσματα**

Η παρούσα εργασία επιδίωξε την ένταξη πρόσφατων πολιτικών της ΕΕ σε ένα ευρύτερο πλαίσιο θεώρησης των οικονομικών αλληλεξαρτήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο που χαρακτηρίζεται από τη μετάβαση από το παραγωγικό μοντέλο των μαζικών οικονομιών κλίμακας στο μοντέλο της «ευέλικτης εξειδίκευσης». Κατά τη διαδικασία αυτή το ενδιαφέρον σε επίπεδο χωρικού ανταγωνισμού στρέφεται στα «απόλυτα» ή «ανταγωνιστικά» πλεονεκτήματα των περιφερειών, αναδεικνύοντας το εδαφικό κεφάλαιο σε βασική συνιστώσα ανάπτυξης.

Μέσω της προσέγγισης θεωριών που συνδέονται με την αναδιαμόρφωση των υποδειγμάτων περιφερειακής πολιτικής έγινε προσπάθεια προσδιορισμού των χαρακτηριστικών του εδαφικού κεφαλαίου. Το εδαφικό κεφάλαιο αποτελεί στοιχείο μιας διαδικασίας ανάπτυξης που παράγεται κυρίως ενδογενώς με έμφαση μάλιστα σε χαρακτηριστικά που ερμηνεύονται με την έννοια του κοινωνικού ή του σχεσιακού κεφαλαίου. Παράλληλα, αναγνωρίστηκε ο επιθυμητός ρόλος της χωρικής διακυβέρνησης ως μιας διαδικασίας συντονισμού ποικίλων δρώντων για την προώθηση της χωρικής ανάπτυξης, μέσω της αειφορικής εκμετάλλευσης του εδαφικού κεφαλαίου της κάθε περιοχής.

Στο πλαίσιο αυτό εντάχθηκε η χωρική διάσταση και η κατά τόπους προσέγγιση ως νέα στοιχεία των πολιτικών περιφερειακής και χωρικής ανάπτυξης της ΕΕ αλλά και του ΟΟΣΑ. Τα εργαλεία για την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ προκύπτουν ως στοιχεία μεθόδων για την κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των χωρικών ενοτήτων. Η έμφαση στη συμμετοχή των τοπικών εταίρων (όπως π.χ. σύμφωνα με το εργαλείο της ΑΠΤΚ) και η ολοκληρωμένη προσέγγιση που ακολουθείται υποδηλώνουν την προσπάθεια ενεργοποίησης των πόρων (ανθρωπίνων και μη) των τοπικών κοινωνιών.

Επιπρόσθετα, η προσήλωση στους στόχους της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και η εστίαση του ενδιαφέροντος τόσο σε άυλα, όσο και σε υλικά χαρακτηριστικά που προωθείται με την ολοκληρωμένη χρήση των ενισχύσεων από τα διάφορα Ταμεία

μαρτυρούν την έμφαση σε δράσεις που συνδέονται με αποφασιστικούς παράγοντες του εδαφικού κεφαλαίου της κάθε περιοχής. Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες<sup>13</sup> της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την ενίσχυση της ανάπτυξης και συγκεκριμένα το «ψηφιακό θεματολόγιο της Ευρώπης», η «ένωση καινοτομίας» και η «νεολαία σε κίνηση» για το στόχο της *έξυπνης* ανάπτυξης, η «Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους της» και «η βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης» για το στόχο της *διατηρήσιμης* οικονομικής ανάπτυξης και τέλος «η ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας» και η «ευρωπαϊκή πλατφόρμα κατά της φτώχειας» για το στόχο της οικονομικής ανάπτυξης *χωρίς αποκλεισμούς* δείχνουν τη μετάβαση σε περισσότερο καινοτόμα μέσα ανάπτυξης. Η πολιτική συνοχής, στο πλαίσιο της νέας προγραμματικής περιόδου, θα μπορούσε να ιδωθεί ως η χωρική απόδοση της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Σε μια δεύτερη ανάγνωση, και από την συνολική αξιολόγηση των τάσεων διαμόρφωσης της πολιτικής της ΕΕ, αναγνωρίζεται η σταδιακή απομάκρυνση από το στόχο της «σύγκλισης» η οποία υπονοούσε τη δυναμική κεντρική παρέμβαση για την επίτευξη ισόρροπης ανάπτυξης στις περιφέρειες της ΕΕ. Ζητούμενο αποτελεί πλέον η «συνοχή» με έντονη την επιδίωξη σύνδεσης των κατευθύνσεων ανάπτυξης με τις δυνατότητες υποστήριξής τους από την «αγορά». Άλλωστε, οι επιδιώξεις στο πλαίσιο της εδαφικής συνοχής περιλαμβάνουν την προσπάθεια περιορισμού των ανισοτήτων πρόσβασης σε ιδιωτικά κεφάλαια προκειμένου να διευκολυνθούν οι χωρικές ενότητες στην αξιοποίηση του εδαφικού δυναμικού. Η ουσιαστική συμμετοχή και άλλων εταίρων πέρα από τους κεντρικούς φορείς της διοίκησης (ΕΕ και κράτη μέλη) επαυξάνει τις πιθανότητες συνέχισης των όποιων υλοποιούμενων δράσεων και μετά την περίοδο χρηματοδότησής τους από την ΕΕ, κάτι για το οποίο δείχνει σημαντικό ενδιαφέρον η τελευταία. Η στάση αυτή, όπως και η χρονική συγκυρία που διαμορφώθηκε, δεν πρέπει να θεωρηθεί άσχετη με την εκδήλωση της συνεχιζόμενης οικονομικής κρίσης στο τέλος της προηγούμενης δεκαετίας.

Τα δύο επιχειρησιακά εργαλεία υλοποίησης χωρικών στρατηγικών στην επόμενη προγραμματική περίοδο (ΟΕΕ και ΑΠΤΚ) που αναλύθηκαν, φέρουν χαρακτηριστικά

---

<sup>13</sup> Πηγή: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_el.htm) (τελευταία πρόσβαση: 14-5-2013).

συμβατά των νέων πολιτικών προσεγγίσεων, όπως άλλωστε θα αναμενόταν. Τα χαρακτηριστικά των εδαφικών στρατηγικών ανάπτυξης και των στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης, ως στοιχεία των εργαλείων αυτών, αναδεικνύουν ένα νέο ρόλο για το χωρικό σχεδιασμό στο πλαίσιο της εδαφικής προσέγγισης της ανάπτυξης, με αποτελεσματικότερη σύνδεση με αναπτυξιακούς στόχους, έμφαση σε ολοκληρωμένες προσεγγίσεις, προσανατολισμό στη δράση και ανάγκη προσαρμογής στην προσέγγιση της εδαφικής διακυβέρνησης.

Το εργαλείο της ΑΠΤΚ φέρει ιδιαίτερη σημασία για τον αγροτικό χώρο και το χώρο της υπαίθρου εν γένει, κάτι που προκύπτει και από το γεγονός ότι η επιλογή του είναι προαιρετική για τα ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΕΤΘΑ, αλλά υποχρεωτική για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ). Πρόκειται άλλωστε για επέκταση της προσέγγισης του LEADER και στα υπόλοιπα Ταμεία του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου (ΚΣΠ). Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντική η έγκαιρη διαμόρφωση συνεργειών και αναγνώριση αναγκών για τον αποτελεσματικό σχεδιασμό του προγράμματος. Προς την κατεύθυνση αυτή είναι ίσως απαραίτητη η συνολική αποτίμηση της μέχρι σήμερα εφαρμογής της προσέγγισης LEADER.

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση του χώρου μέσω των ΑΠΤΚ επανατοποθετεί σε κεντρική θέση θεώρησης την προτεινόμενη από το ΣΑΚΧ «εταιρική σχέση πόλης-υπαίθρου». Αν και η σχέση προσδιορίζεται ως αλληλεξάρτησης, είναι εκπνερασμένη η άποψη ότι στη προσέγγιση αυτή η έμφαση δίνεται στις μεγάλες αστικές περιοχές και στις «δικές τους ανάγκες», με τη θέση της υπαίθρου, ίσως με ορισμένες εξαιρέσεις σε περιοχές του κέντρου της ΕΕ, να είναι καθαρά συμπληρωματική (Παπαδόπουλος & Χατζημιχάλης, 2008). Η γενικότερη έμφαση στην αστική ανάπτυξη και τη λειτουργία των πόλεων ως φορέων ανταγωνιστικότητας για την οικονομία της ΕΕ θέτει αναπόφευκτα σε προτεραιότητα την κάλυψη των αναγκών των αστικών κέντρων. Χωρίς τη διαμόρφωση δικλείδων αυτονομίας, η ύπαιθρος, ως διακριτός χώρος, χάνει σταδιακά την ανεξαρτησία της, όπως ίσως και η γεωργία ως διακριτός τομέας. Οι πρόνοιες αυτές θα μπορούσαν να αφορούν καταρχήν την αντιμετώπιση φαινομένων «άντλησης/απορρόφησης<sup>14</sup>»

---

<sup>14</sup> Του δυναμικού της υπαίθρου από τα αστικά κέντρα.



(rump effects) και «σήραγγας» (tunnel effects<sup>15</sup>), αλλά θα μπορούσαν να επεκταθούν σε προσπάθειες ανάδειξης και αξιοποίησης συγκεκριμένων στοιχείων του εδαφικού κεφαλαίου (π.χ. τοπικών οικονομικών λειτουργιών και δομών, πολιτισμικών χαρακτηριστικών και τοπίων της υπαίθρου) ως κυρίαρχων χαρακτηριστικών των ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προσεγγίσεων. Αυτή τη κατεύθυνση μπορούμε να την αναγνωρίσουμε σε επιχειρησιακό πλέον επίπεδο στις βασικές κατευθύνσεις σχεδιασμού για την νέα προγραμματική περίοδο στην Ελλάδα.

Είναι βέβαια γενικά αποδεκτό το γεγονός ότι η ύπαιθρος, προσδιορίζεται σε εντελώς διαφορετική βάση ως χώρος δράσης και πολιτισμού από ότι τα αστικά κέντρα και με υστέρηση σε επίπεδο επιλογής προτύπων διαβίωσης. Προκύπτει έτσι αβίαστα ο προβληματισμός για τη δυνατότητα επικράτησης που διαθέτουν τα στοιχεία του αγροτικού πολιτισμού της υπαίθρου παρά μόνο ως "φαντασιακά" κακέκτυπα, μέσω καταναλωτικών προσεγγίσεων του αστικού τρόπου ζωής, του οποίου άλλωστε τις ανάγκες καλούνται τελικά να εξυπηρετήσουν. Η ενδεχόμενη μη επίτευξη της διατήρησης της ποικιλομορφίας ως απάντησης μιας φαινομενικά αναπόφευκτης παγκοσμιοποιημένης ομογενοποίησης, θέτει ίσως, υπό το πρίσμα αυτό, σε αμφισβήτηση και τη συνολική προσπάθεια ολοκληρωμένης προσέγγισης της ανάπτυξης.

Εν κατακλείδι, από την ανάλυση που προηγήθηκε διαπιστώνεται μία μετατόπιση του ενδιαφέροντος προς την κατεύθυνση που θέτει στο επίκεντρο την έννοια του εδαφικού κεφαλαίου και της κατά τόπους προσέγγισης. Οι προβλέψεις για τη νέα προγραμματική περίοδο συνοχής στην Ελλάδα, αντίστοιχα, αναδεικνύουν στοιχεία της παραπάνω προσέγγισης, ωστόσο, μένει να φανούν στην πράξη οι επιμέρους πτυχές και δυνατότητές της.

---

<sup>15</sup> Όταν οι περιοχές της υπαίθρου απλώς διασχίζονται από άξονες δικτύων χωρίς τοπικά αναπτυξιακά θετικά αποτελέσματα.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ**

### Ελληνόγλωσσες:

- Ανδρικοπούλου, Ε. (1995), *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης ως το Μάαστριχτ*, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, σελ. 15-76 και 127-194
- Ασπρογέρακας Ε., Ζαχαρή Β., (2012) «Αναζήτηση χωρικής πολιτικής για την ΕΕ και η προοπτική ολοκληρωμένων προσεγγίσεων σχεδιασμού στην Ελλάδα», *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, Τομος ΙΙΙ, Αρ.1, σελ. 87-105.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004), *Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή, σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία, Τρίτη Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή*, Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων των ευρωπαϊκών κοινοτήτων
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), *Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, Στοιχεία για κοινό στρατηγικό πλαίσιο 2014-2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, του Ταμείου Συνοχής, του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας*, SWD(2012) 61 τελικό
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), *Αναπτυσσόμενες περιφέρειες, αναπτυσσόμενη Ευρώπη, Τέταρτη έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Λουξεμβούργο
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), *Επενδύοντας στο μέλλον της Ευρώπης, Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*, Υπηρεσία εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο.
- Κασκαρέλης, Ι., (1996), *Εξωγενείς επιδράσεις, ενδογενής ανάπτυξης και ο επιταχυντής. Μερικά εμπειρικά αποτελέσματα για την ελληνική οικονομία*, Επιστημονική Επετηρίδα, Τόμος 12.2.
- Παπαδόπουλος Α., Χατζημιχάλης Κ., (2008) *Οι φαντασιώσεις/ αναπαραστάσεις της ευρωπαϊκής υπαίθρου: μια κριτική εισαγωγική συζήτηση*, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 125, σελ. 3-19.

### Ξενόγλωσσες:

- Amin, A. (2004) *Regions Unbound: towards a new politics of space*, Geografiska Annaler, Series B: human geography, 86 (1), pp. 33-44.
- Asprogerakas E., Ioannou B., (2007) "Accessibility and Development Prospects: The Web implications for local economy extroversion in Greece", in *International Planning Studies*, Vol. 12, Issue 2, pp. 89-106.
- Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy: A place – based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report prepared under the request of Danuta Hubner, Commissioner, Commissioner for Regional Policy, April
- Brenner, N. (1999), *Globalisation as Reterritorialisation: the Rescaling of Urban Governance in the European Union*, Urban Studies, Vol. 36, N. 3 pp. 431-451
- Camagni, R. (2008), *Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital*, in (eds: R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi) : "Modelling Regional Scenarios for the enlarged Europe", Advances in spatial science, Springer
- Castells, M. (1996), *The rise of the network society*, prologue, Oxford Blackwell, Oxford
- CEC, Commission of the European Communities (2008), *Green paper on territorial cohesion, Turning territorial diversity into strength*, COM (2008) 616 final
- Davoudi, S., Evans, Governa, Santagelo (2008), *Territorial Governance in the making. Approaches, Methodologies, Practices*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), n. 46
- ESPON 2.3.2 (2007), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to local levels*. Final Report, ESPON project 2.3.2
- Herrschel, T. & Newman P. (2002), *Governance of Europe's city regions: planning, policy and politics*, Routledge, London
- Jessop B. (1998), *The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development*, International Social Science Journal, issue 155, pp. 29-46
- Koresawa A. & Konvitz J. (2001), *Towards a new role for spatial planning*, chapter 1 in: OECD (2001), *Towards a new role for spatial planning*, Territorial Economy, OECD Publications Service, Paris
- OECD (2001), *Territorial Outlook*, Territorial Economy, OECD Publications Service, Paris

- Romer, P. (1990), *Endogenous Technological Change*, The Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5
- SUD (Working Group on Spatial and Urban Development), (2003) *Managing the territorial dimension of EU policies after enlargement*, Expert document (διαθέσιμο: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/debate/document/futur/member/esdp.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/debate/document/futur/member/esdp.pdf), τελευταία πρόσβαση: 11-5-2013)
- Territorial Agenda (2007), *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*: Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24/25 May 2007, Leipzig
- Territorial Agenda 2020 (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*, agreed at the informal ministerial meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19<sup>th</sup> of May 2011, Hungary
- TSP (2007), *The Territorial State and perspectives of the European Union*, διαθέσιμο: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 11-5-2013)
- TSP 2020 (2011), *The Territorial State and perspectives of the European Union 2011 update*, Background document of the Territorial Agenda of the European Union 2020